

【研究ノート】

人口減少時代の地方自治のかたち

石 見 豊

目 次

- 1 はじめに
- 2 増田レポートの内容とそれへの批判
- 3 地域政策および分権改革と人口減少問題との関係
- 4 「選択と集中」によるまちづくり
- 5 おわりに

1 はじめに

最近、「地方消滅」や「自治体崩壊」の語をよく聞くようになった。その直接的な契機は、増田寛也元総務大臣を座長とする民間のシンクタンクである日本創生会議の人口問題検討分科会がまとめ、3回にわたって『中央公論』に発表した論文（いわゆる「増田レポート」）によって人口減少の深刻さとその地方自治体に与える影響が広く認識されたことによるものである。第2次安倍政権も女性の就業率の向上（そのための子育て支援策の充実を含めて）と並んで、地方において若者の雇用の拡大に力を入れるなどの「地方創生」策に本格的に取り組む姿勢を示している。

ただし、増田レポートをめぐるのは、その立脚する姿勢や発表による影響力をめぐる批判の声が聞かれる。小論では、まず、増田レポートの内容について確認すると共に、それに対する批判の声についても概観することにする。次

に取り組みたいことは、地域政策や地方分権と人口減少問題との関係について考えることである。そこでは、次の2点について検討することにする。一つは、戦後展開されてきた地域政策がなぜ人口減少問題を食い止めることができなかったのかについて振り返ることである。そして、もう一つは、地方分権改革が人口減少問題を食い止めることに役立つかどうかについて考えることである。最後に、上記の整理や検討を踏まえて、人口減少時代における地方自治のあり方について考える。

小論は、増田レポートを手がかりに、地域政策や分権改革、地方自治制度に関するかなり大きな議論を行うものであり、試論的なまとめである。そのような性格に鑑みて小論は研究ノートとして発表することにする。

2 増田レポートの内容とそれへの批判

(1) 増田レポートの内容

ここではまず増田レポートの要点について確認する。増田レポートでは、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）に基づいて、2090年には日本の総人口が約5727万人になるという推計を示した。そして、この状況に至る3つの段階についても整理した。その第1段階は2040年までの段階で、この間は生産人口（15～64歳）や年少人口（14歳以下）は減少するが、老年人口（65歳以上）は増加する。次の第2段階は2040年から60年頃までの段階で、この間は生産人口および年少人口は減少し、老年人口は維持もしくは微減する。最後の第3段階は2070年から2100年頃までの段階で、この間は生産人口・年少人口・老年人口ともに減少する。これは日本全体での状況であるが、その進捗は地域によって異なると述べている。現在、大都市は第1段階にあるが、地方都市はすでに第2段階にさしかかっているところもあり、過疎地などは第3段階にあるとしている（増田、2014, pp. 15-17）。

増田レポートの第2の要点は、出産の可能性の高い20～39歳の女性の人口に注目していることである。これらの女性の人口が減る自治体では、出生数も

減るので、長期的な人口減少状況が生じることになる。増田レポートでは、同じく国立社会保障・人口問題研究所の推計に基づいて2010年からの30年間で、20～39歳の女性の人口が5割以上減少する市区町村数として373(20.7%)を挙げた。しかし、この推計は人口移動が一定程度で収束することを前提としているので適当ではないとして、人口移動が収束しなかった場合の推計として、896の市区町村(49.8%)で20～39歳の女性の人口が5割以上減少するという結果を示した。そして、これらの自治体を「消滅可能性自治体」と呼んだ(増田, 2014, pp.23-29)。

第3の要点は、上記の人口移動の点に関係するが、所得や雇用をめぐる地方と大都市圏の格差から人口移動は収束することがなく、大都市圏(特に東京圏)に地方の人口が吸い寄せられていくと述べている。そして、このような状況を「人口のブラックホール現象」と表現している。特に「医療・介護分野」の雇用に注目している点が興味深い。これらの分野は現在かろうじて地方の雇用と経済を支えているものであるが、高齢人口自体が今後地方で減少すると、それらの分野に従事する人材も大都市圏に流出することになると見ている(増田, 2014, pp.26-27)。

以上の3点が増田レポートの要点と思われる点であるが、その他にも興味深い分析や指摘は多い。例えば、地方圏から大都市圏への人口移動について、1960～70年代前半までの高度成長期、1993年のバブル崩壊後の景気低迷期、2000年以降の円高や公共事業の減少による地方経済の悪化の時期の3つの時期を挙げ、第1と第2の時期は大都市圏の雇用が地方圏の労働力を吸収する「プル型」であるが、第3の時期は地方圏に職がないので大都市圏に出て行かざるを得ない「プッシュ型」という両者の性格のちがいについて整理している点などである(増田, 2014, p.19)。

最後に、増田レポートでは、このような人口減少社会に対してどのような対策を提案しているのだろうか。小規模の集落まで含めてすべてにインフラを整備することは財源的にも限界があり、また効率性が低いので、地方中核都市を中心にそれが周辺の地域の市民の生活やサービスを支える広域連携のかたちを

想定している。また、地方中核都市より規模の小さな自治体では、人・モノ・情報を集中させる「コンパクトシティ」のまちづくりを提案している。また、地方圏から大都市圏への人口流出を食い止めるために、若者を呼び込める街にすること（有能な若者を集められるよう地方の大学の再編、魅力ある雇用の創出、子育て支援など）や中高年の地方移住などを提案している。そして、地域経済を支える基盤づくりについても提案している（グローバル経済圏とは異なるローカル経済圏の形成、地域経済を再構築できる能力を持つ「スキル人材」の地方への再配置、地域金融の再構築、農林水産業の再生）（増田，2014，pp. 47-65）。

（2）増田レポートへの批判

こうした増田レポートの内容に対して、批判を展開した代表的な論者が首都大学東京の准教授である山下祐介である。山下は、増田レポートの問題点を次のように指摘している。第1に、増田レポートが地方に与えた地方消滅（自治体消滅）というショックは、不安や恐怖心を煽り、地方の人々の気持ちを前向きな取り組みより諦めに向かわせる効果を持つ可能性が高いことについてである。第2に、増田レポートの基調に流れる「すべての町は救えない」ので「選択と集中」が必要だという地方（弱者）切り捨ての考え方や、地方消滅を前提にし、道は一つしかないという論理展開に向けられた。第3に、増田レポートの提案はこれまでの路線の延長線上にあり、それでは人口減少の悪循環を断ち切ることができないとした（山下，2014，pp. 15-18）。

それでは山下はどのような提案（一つではない多様な選択肢）をしたのか次に見ていきたい。第1に、少子化の原因について、経済力だけではなく、時間や心理面でのゆとりにも目を向けるべきであると説き、経済力と暮らしとのバランスの良い暮らし方の例として農山漁村を挙げている。つまり、収入面では都市労働者より低くても、通勤時間などの面で時間を有効に使えることを利点としている（山下，2014，pp. 41-43）。第2に、少子化問題に取り組む際には、小さな地域の問題から取り組み、そして、住民参加の要素を重視している。また、経済成長によって少子化問題を解決するという論理ではなく、少子化問題自体

に向き合う必要性を指摘している（山下，2014，pp. 168-176）。第3に，第1の点とも関係するが，団塊世代の「ふるさと回帰」「田園回帰」や若者のIターン現象に注目し，それを安定した持続的なものにすることを提案している（山下，2014，pp. 192-224）。第4に，都市か地方（農村）かといった二者択一的な暮らし方ではなく，複数居住が可能なような地方自治のあり方（住民票の問題など）を提案している。その一例として，福島原発事故による避難元と避難先の例を挙げている（山下，2014，pp. 249-252）。

以上のように，山下の主張は，少子化に対する一つの道だけではない多様な選択肢を考えること，「選択と集中」ではなく「多様性の共生」の考え方に基づいて取り組むことを提案している。増田レポートに潜む問題点（弱者切り捨て，従来の路線の延長線上での議論など）に関する批判は鋭いが，山下自身による多様な選択肢の提案としては，「ふるさと回帰」やIターンに対する支援，複数居住に関する制度上の整備ぐらいで少し物足りない印象を受ける。山下の趣旨が増田レポートの基本姿勢への批判にあり，自らの具体策の提案にはないからだと推測される。

3 地域政策および分権改革と人口減少問題との関係

(1) 戦後の地域政策が果たしてきたこと

ここではわが国の地域政策が果たしてきた影響について振り返る。戦後わが国で繰り広げられてきた地域政策の基盤は全国総合開発計画（全総）であった。全総は一全総から五全総まで5次にわたって続けられた。各全総計画はその時々々の社会経済状況や内閣の性格・方針によって少しずつ内容が異なるが，大きな流れ（基本的な特徴）は拠点開発方式である。全国に新産業都市や工業整備特別地域⁽¹⁾，テクノポリス⁽²⁾などの開発拠点を整備し，そこを基盤に周辺地域の発展も目指す方式であった。これらの開発拠点の設定の際には，地域間格差の解消（均衡ある国土の発展）が目指されたが，開発拠点が造成されても，実際に企業が進出するのは交通インフラ（新幹線，高速道路など）がすでに整

備されている太平洋沿岸地域に集中し、日本海沿岸地域では開発拠点が造成されても企業が進出しないという状況が見られた。そうした地域の中には開発計画が度々変更され、最終的には原子力発電所などの立地を受け入れられたところもある⁽³⁾。

ところで、過疎という言葉が登場したのは、昭和30年代（1955年以降）に入ってからである。高度成長の結果、仕事を求めて地方の人口が急激かつ大量に大都市に流出したため、農村部（特に中山間地域や離島など）では、人口減少と高齢化が進み、地域社会の維持が困難になる地域が出始めた。これらの現象を過疎化と呼び、それらの地域を過疎地と呼んだ。一方、大都市では人口が密集し、住宅不足やその他の都市問題（交通渋滞や交通事故、環境の悪化など）が深刻化した。過疎と過密は対極にあるが相互に関連した問題である。国（中央政府）は、1970（昭和45）年に初の過疎対策立法（過疎地域対策緊急措置法）を制定した。同法は10年間の時限立法であったので、1980（昭和55）年に過疎地域振興特別措置法、1990（平成2）年に過疎地域活性化特別措置法、2000（平成12）年に過疎地域自立促進特別措置法を次々と制定してきた。そして、2010（平成22）年には2000年の法律の一部改正を行った。名称は異なるものの、これらの法律によって国が行った過疎対策の中身は、地域の鉄道や一般廃棄物処理施設、火葬場、障害者福祉施設、小中学校などの公共施設および公共サービスの維持である。つまり、人口減に伴う財源不足などで、自治体独自でのサービス提供が困難な地域のサービス提供を国が支援することを主体としていた。まさに過疎対策であって地域活性化や自立促進というような内容ではなかった。

このように戦後展開された地域政策は、地域間格差の解消（均衡ある国土の発展）を目指し、また、過疎地の活性化や自立を掲げながらも実際にはそうはなっていない。つまり、戦後の地域政策が、人口減少社会をもたらせたのではないが、東京一極集中を食い止めることはできなかったわけである。次に、分権改革はどのような影響を持ったのかについて考えてみる。

(2) 分権改革の影響

わが国では、ここ20年間ほどにわたって分権改革が繰り広げられてきた。分権は、国（中央省庁）から権限を取り上げてそれを地方自治体の手にわたす改革であり、それによって自治体の自主性は増すので、一見すばらしい改革のように見える。しかし、今日、先進諸国で取り組まれている分権改革は、程度の差はあってもどこも行政改革の目的のために、その一環として取り組まれているものである⁽⁴⁾。わが国で本格的な分権改革が始まったのは1995年からであるが、そこで議論され改革に移されたことのほとんどは1980年代の行政改革の時期に検討されたことであった⁽⁵⁾。ここで第一に確認したいことは、95年以降、わが国が分権改革に取り組んだ背景には、行政改革の推進、国の担う業務量の軽減、つまり、国の財政負担の軽減があるということである。改革に取り組む契機が行政改革の推進（国の財政負担の軽減）であっても、それが結果として、地方自治体の裁量の拡大、ひいては地域の活性化につながれば改革に取り組む意味がある。地域の実情に疎い中央の官僚が全国画一的な政策を立案し（地域によっては不必要なサービスまで提供し）、人と時間をかけて過剰な統制や関与を行うより、地域ごとの特性（自然状況や現地のニーズ）に合った施策を展開するほうが、財政的にも安上がりで（国の財政負担の軽減に役立ち）、地域にとってもより有効な効果を上げることができるからである。こうした二重の効果を期待して分権改革が進められてきた。しかし、そこには三つの問題が潜んでいた。一つは、中央各省の官僚たちの抵抗であった。分権を進めることは、彼らの権限を取り上げることであり、彼らの存在価値がなくなることになる。二つ目は、地方自治体の分権への消極的な姿勢であった。分権改革を進め自治体が権限を持つことは、自治体が住民の矢面に立つことを意味した（従来は、住民からの多様なニーズに対して、自治体には権限がなく、国が権限を握っていることを理由に、そうした住民要求をかわしてきた）。自らの裁量が拡大し、それを活用した積極的な施策を展開することに前向きな自治体より、自ら決定し責任を持つことを負担に感じる自治体が多かった。三つ目は、分権改革が長期化し、より専門的・技術的な課題が増えるに従って、世論や政

治家が関心を失ったことである。これらの三つの問題は相互に連動していた。1995年から2000年にかけての第1次分権改革では、政治の追い風や世論の関心も高く、戦後分権体制の象徴とされた機関委任事務制度を廃止することができた。機関委任事務制度の廃止に感激した自治体関係者もいたと言われている⁽⁶⁾。しかし、その後、改革が長期化し、政治や世論も関心を失い、それに伴って、官僚たちの抵抗（さらなる改革を認めない）が強くなり、自治体関係者にも改革の熱意が消え、権限を手にするにより生じる責任を嫌う空気が高まった。2006年以降の第2次分権改革で取り組まれた義務付け・枠付けの見直し（国の個別法で自治体の事務に対してかけていた規制を一つずつ取り除く作業）などは極めて重要な意味を持つ改革であったが、技術的性格が高く、ほとんど世論の関心を呼ばなかった。ただし、この20年間の改革に意味がないかと言えばそんなことはない。改革の歩みは極めて遅かったが、20年間の改革を振り返ってみると、機関委任事務制度は完全に廃止され、義務付け・枠付けの見直しも行われ、国と地方の協議の場も制度化され、20年前とは比べようがないほど、国と地方の関係やしぐみは変化した。ただし、そうした分権改革の動きが、小論が主題とする人口減少社会を食い止めることに役立ったかと問われれば、それは役立っておらず、むしろ、分権が進むことにより地域間格差はさらに拡大する可能性がある。

その一例として、2001年から2004年の間に取り組まれた三位一体の改革について取り上げる。三位一体の改革は、税財源の分権化（自治体の自主財政権の拡充）をねらいとしたものであり、国税の地方税への移管、補助金（特定財源）の地方交付税（一般財源）への移管などを目指した改革であった。当時の小泉内閣は補助金の交付税への移管にあたり、どの補助金をその対象にするかの選定を地方自治体自身（地方六団体）に委ねた。これをめぐって、都道府県と市町村の利害、都市と農村の利害が対立したが、全国知事会がとりまとめ役を担い、地方の意見をまとめた。こうした補助金の交付税への移管という改革の結果、2004年から公立小中学校の教職員給与の国庫負担率はそれまでの2分の1から3分の1に変更された。その一方で、給与額や教職員配置に関する自治

体の裁量権は高まった。結果的に自治体では、人件費抑制のために正規教員の人数を減らし（定年などの退職者に対して正規教員での新規採用数を抑制し）、臨時などの非正規教員に置き換える措置をとった。臨時教員の人数は増え続け、文部科学省の調査では、2011年時点で、正規教員58万7326人に対して、非正規教員11万2365人（臨時教員が6万2131人、非常勤講師が5万0234人）で、非正規率は16.0%（教員の6人に1人が非正規）という状況である⁽⁷⁾。ただし、状況は地域（都道府県）によって大きく異なっている。東京都は全国で唯一、正規教員だけで法律⁽⁸⁾上での教員定数を満たしている自治体であるが、沖縄県は最も定数内での正規教員割合が低く、臨時教員配置率は16.8%という状況である（上林, 2013, p.8）。

教員だけではなく、今日、多くの非正規の公務員（臨時・非常勤職員）が国の機関や地方自治体にいる。2012年の自治労による調査では、すべての地方自治体の職員のうち、正規職員が占める割合は66.9%、一方、臨時・非常勤職員が占める割合は33.1%で、3人に1人が非正規公務員という割合になっている。ただし、これは全自治体の平均であり、団体ごとに見るとちがいが見られる。都道府県では、比較的正規職員の割合が高い（正規職員83.4%、臨時・非常勤職員16.6%）のに対して、町村では臨時・非常勤職員の割合が高くなる（正規職員62.0%、臨時・非常勤職員38.0%）（上林, 2013, p.35）。つまり、団体の規模が小さいほうが非正規公務員に依存する傾向が高いと言える。

分権改革を進め、自治体の裁量権を高めることは、つまり自治体の自主的な判断と責任に任せられることである。上記の非正規公務員問題が示しているように、国の規制がなくなり、自治体の裁量に任せられると、財政力の弱い自治体では、その途端に人件費などの経費削減策に走り、サービスの質の低下を招くことになるのではないか。こうした状況を分権の必要悪もしくは改革に伴う一時的な痛みと捉え、そのような自治体でも長期的に見れば、適正な行政運営や人事管理の方法を学び、分権のプラス効果が見られるようになるという楽観的な見方もできる。ただし、それまでの間、人口減少社会の状況が待ってくれるかどうか、持ちこたえることができるかどうかである。少なくとも言えるこ

とは、短期的に見れば、分権改革は人口減少社会を食い止めることには役立たず、むしろ、分権によって地域間格差がさらに広がる可能性があり、人口減少社会を加速させるおそれさえあるということである。

4 「選択と集中」によるまちづくり

(1) コンパクトシティの進捗状況

増田レポートへの上記の山下のような批判（「選択と集中」の考え方は地方切り捨て、弱者切り捨てにつながるという）は心情的には理解できるが、現実的な政策としては致し方ないのではないかとの思いになる。そして、少なくとも政府は増田レポートと歩調を合わせるような2つの動きを見せている。一つは、国土交通省がこれまでに増してコンパクトシティの建設に積極的になっていることである。もう一つは、第30次地方制度調査会答申に基づいて地方自治法が一部改正（2014年5月23日成立）されて制度化された「新しい広域連携」のしくみについてである。本章ではこれらの2つの動きについて紹介し、その特徴と課題などについて検討する。

コンパクトシティとは何か、これはなかなか答えるのが難しい問いである。それは「専門分野や個人によっても、そのイメージは大きく異なっている」からという意見がある（谷口・肥後，2013，p.1）。例えば、わが国においてコンパクトシティの事例や関連の法制度などについて紹介する代表的な文献である鈴木浩著『日本版コンパクトシティ』では、「人々がゆっくりと歩いて過ごせる賑わいと交流、そして市民サービスが得られる中心市街地があり、職場と居住地とが公共交通手段や自転車などでも通い合える都市」と捉えている（鈴木，2007，p.14）。また、建築家、都市デザイナーの松永安光は著書『まちづくりの新潮流』において「これまでの拡大発展を志向する方向に対して、むしろ縮小高密度化する方向性」を総称して「コンパクトシティ」と呼び、また、「このコンパクトシティという概念は、持続可能（サステイナブル）な都市の空間形態として提起された都市政策モデル」としている（松永，2005，pp.34-35）。

わが国におけるコンパクトシティの展開について考える時、いくつかの段階に分けることができる。谷口と肥後はそれを3つに分けている。第Ⅰ期は、2007年7月までの時期である。この時に国土交通省の都市・地域整備局(当時)は『集約型都市構造の実現に向けて』なるパンフレットを全国の自治体に配布し、コンパクトシティを国の政策として認め、その基本的な方向性を示した。谷口と肥後は、この時期を「国の政策としての『導入前夜』」の時期としている。第Ⅱ期は、2007年7月から2012年12月までの時期である。2012年12月で区切ったのは、「都市の低炭素化の促進に関する法律(エコまち法)」を時期の画期と考えたからなのである。そして、この時期をコンパクトシティの重要性を社会に認知させた「周知期」と捉えている。第Ⅲ期は、2012年12月以降の時期である。この時期に入り、「集約都市(コンパクトシティ)形成支援事業」というコンパクトシティ建設推進のためのしくみが用意され、国が本格的に取り組み始めた(谷口・肥後、2013、p.2)。これらの3つの時期区分の妥当性は別にして、10年以上の萌芽・発展期間を経て、近年、国もコンパクトシティづくりに本格的に取り組み始めたことは間違いなさそうである。

そのような前提に立つ時、上記の「集約都市形成支援事業」が、国の姿勢や方向性を知る上でも重要である。そこで、次にその内容について簡単に整理する。同法の目的は、「人口減少・高齢化等により地域の活力が低下しつつある都市において、拡散した都市機能を集約させ、生活圏の再構築を進めていくため、医療・福祉施設、教育文化施設等の地域の生活に必要な都市機能の集約地域への移転に際し、旧建物の除却処分費や跡地の緑地化費用等へ助成を行うことにより、集約型の都市構造の形成を推進」するとした。対象者は、地方自治体と民間事業者であり、対象事業として、①低炭素まちづくり計画策定支援、②コーディネート支援、③コア施設の移転促進(除却処分・緑地化)、④緑地管理のための専門家派遣および活動等支援の4つを掲げた⁹⁾。この事業は、2013年度に創設され、2014年8月の改正都市再生特別措置法の施行にあわせ、立地適正化計画制度を支援の対象に追加した。

（2）新しい広域連携のしくみ

ここでいう「新しい広域連携」のしくみは、第30次地方制度調査会⁽¹⁰⁾が2013年6月25日に安倍首相に提出した「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」⁽¹¹⁾に基づき、地方自治法が一部改正され、制度として実現したものである。上記の答申では、基礎自治体の行政サービス提供体制として提案されたものであり、2048年に1億人を下回ると予測される人口減少社会においても人々の暮らしを支えるため、地方中枢拠点都市を中心とした圏域を形成することを目指して提案された。新たな広域連携は、三大都市圏と地方圏の2つに大きく分けることができる。三大都市圏については、同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進するとしている。例えば、社会福祉施設や図書館、文化ホール、火葬場などがその対象になる。つまり、個々の自治体でこれらの公共施設をすべて自己完結的（フルセット型）に所有し管理するのではなく、役割分担と相互利用を促進しようとするものである。地方圏については、人口規模および地理的条件別に3つの連携のしくみを示した。第1は、「地方中枢拠点都市」を中心とした連携である。この場合の地方中枢拠点都市とは、指定都市、中核市、特例市、その他の人口20万以上の都市を想定している。第2は、それ以外の定住自立圏施策の対象地域において定住自立圏の取り組みを一層促進するものである。第3は、市町村間での広域連携が困難な場合の都道府県による補完の選択肢である。具体的には、離島や中山間地域が想定されている。

これまでも広域行政のしくみとしては、一部事務組合や広域連合などが設けられてきた。広域行政のしくみとしての歴史が最も古いのは一部事務組合で明治以来の歴史を有する。ごみ処理やし尿処理、消防、救急、火葬場など、事務ごとに全国で約1600の事務組合が設けられている。広域連合は、第23次地方制度調査会答申に基づいて1995年に制度化された比較的新しい広域行政のしくみである。一部事務組合と異なり、複数の事務を扱うことができる。また、市町村間（特別区を含む）の連合、都道府県間の連合、市町村と都道府県との連合も可能である。議会と執行機関としての長という組織を有するが、その選

出は住民による直接選挙でも間接選挙でもよい（実際に直接選挙を実施する広域連合はいまのところない）。また、住民に普通地方公共団体と同様の直接請求を認めた。これらの点から考えると、広域連合は特別地方公共団体であるが、普通地方公共団体に近いしくみを有するものと言える。これらの広域行政のしくみは、法人の設立を要するものであるが、その他に法人の設立を必要としない簡便なしくみもある⁽¹²⁾。

広域行政のあり方に影響を与えた重要な要因として指摘しなければならないのは平成の大合併についてである。平成の大合併は2010年に終了したが、これによって市町村数は大幅に減り、市町村の面積は拡大した。また、一部事務組合の数も大幅に減少した⁽¹³⁾。こうした平成の市町村合併の進展によって広域行政のあり方も変容せざるを得なかった⁽¹⁴⁾。1970年以降のわが国における広域行政施策の基調は広域市町村圏であった。広域市町村圏は1969年に設定され、概ね10万人以上の規模を有する地域もしくは日常生活上の通常の需要がその中でほぼ充足される地域とされた⁽¹⁵⁾。その後、1989年のふるさと市町村圏の選定も広域市町村圏⁽¹⁶⁾を基礎に行われた。この広域市町村圏を基調とした広域行政のあり方に変化の兆しが見られるようになるのは、1993年の地方拠点都市地域⁽¹⁷⁾の指定によってである。文字通り、地方の拠点となるべき都市地域を選び、周辺地域と共に一体的な発展を図り、特に当該地域への産業施設の誘致が目指された。そしてさらに、2008年には定住自立圏が制度化された。定住自立圏とは、中心市と周辺市町村が協定を結び、連携と役割分担を行いながら、生活に必要な都市機能を確保するしくみである。中心市は人口5万人以上を目安とし、2014年10月1日現在で、97市が中心市宣言をし、協定締結圏域は82を数える。つまり、増田レポートに見られる「選択と集中」の萌芽は、1993年の地方拠点都市地域の指定に見ることができ、それがより安定的なしくみとして提案されたのが定住自立圏である。

また、近年では行政用語としても「広域連携」の語がよく用いられるようになった。上記の第30次地方制度調査会答申での「新たな広域連携」の提案もその一例である。従来の「広域行政」の語に代えて、わざわざ「広域連携」の

語が用いられるのには、そこに何らかの意図、含意が感じられる。それは、従来のフルセット型行政からの転換、つまり増田レポートで言うところの「選択と集中」を意味するものではないかと推測される。NIRA(総合開発研究機構)は、「人口減少、インフラの老朽化、雇用機会の減少の3つの課題に直面し、もはやすべての公共サービスを1つの市町村で提供することは困難となっている。(中略)この事態を打開するため、複数の自治体が連携し、行政区域にとらわれない広域な範囲での供給を図る。しかも、サービスごとに連携するパートナーを戦略的に選択する『選べる広域連携』を実現する」としている(総合開発研究機構, 2014, Executive Summary)。また、姥浦と瀬田は、水平的機能分担型広域連携の重要性について指摘している。彼らは広域連携を「垂直的連携」と「水平的連携」に分けた。垂直的連携が「中心都市とその周辺自治体との間の、自治体間ヒエラルキー関係を基礎とした連携」であるのに対して、水平的連携は「近接・隣接した類似規模の都市間の連携」であるとし、「中心都市が複数の隣接・近接する都市によって構成されている場合や、中心都市から離れて複数の中小都市が隣接・近接しているような場合」に起こり得るものである(姥浦・瀬田, 2009, pp. 1-2)。水平的連携を行いやすい分野として、NIMBY系の施設立地、観光連携や産業間連携などのソフト系を挙げ、一方、連携が困難な分野として、生活利便施設の立地を挙げている(姥浦・瀬田, 2009, p. 6)。姥浦と瀬田が水平的機能分担型広域連携の事例分析で取り上げている5つの広域圏(幡多, 八幡浜・大洲, 仙南, 淡路島, 後志)は、大体定住自立圏ほどの都市圏規模である。いずれにせよ、NIRAの研究にしても、姥浦と瀬田の研究にしても、人口減少社会における新たな広域連携のあり方を模索するものであり、第30次地方制度調査会答申での「新たな広域連携」のしくみと通ずる提案、動きと言える。

ちなみに、すでに第31次地方制度調査会が発足し、審議を重ねているが、そこでは人口減少社会における自治のかたち(制度)を問うことが中心課題であり、それを反映して専門小委員会を構成する18人の学識経験者のうち9人が女性委員で占められている。市町村の政策立案能力、都市部の地方議会のあり方、道州制などについて検討している(日本経済新聞)。

5 おわりに

2014年5月23日、国会において地方自治法改正案が成立し、第30次地方制度調査会が答申で提案した「新しい広域連携」のしくみが、地方自治体間で締結する「連携協約」として制度化された（地方自治法第252条の2）。連携協約をめぐって紛争が生じた場合には、自治紛争処理委員に申請する手続きも整えられた。また、離島や中山間地域の市町村の事務を都道府県が代行する場合や、近隣市町村間で連携し他自治体の事務を代行する場合に用いる「事務の代替執行」制度も創設された。これまでも「事務の委託」制度はあったが（自治法第252条の16）、従来の委託制度では、委託した事務についての責任と権限は市町村から都道府県に移ったのに対して、新しい代替執行制度では、市町村の名において行われ、当該市町村の責任と権限は維持される（自治法第252条の16の2～4）。このようにこれまでよりも柔軟な連携のしくみが導入された。

さらに、総務省では、新たな広域連携の取り組みを推進するための先行的モデルを構築するため「新たな広域連携モデル構築事業」を形成した。2014年度では、9圏域（盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、福山市、下関市・北九州市、北九州市、熊本市、宮崎市）⁽¹⁸⁾で地方中枢都市圏の形成と、2県（鳥取県、大分県）で条件不利地域における都道府県による市町村の補完事業を展開した。2014年度予算額（委託費）は約1.3億円であったが、2015年度は約4.8億円の予算規模を予定している。

小論ではこれまで、増田レポートにおける「選択と集中」の提案と第30次地方制度調査会答申における「集約とネットワーク」のコンセプトはほぼ同じ視角の上に立つものであることを示してきた。急激な人口減少や大量のインフラの老朽化といった状況を踏まえた場合、これまでのような「フルセット型行政」からの転換は致し方のないことではないかと思われる。その際の処方箋として第30次地方制度調査会答申が示した「新しい広域連携」のしくみ、自治

法改正により制度化された柔軟な連携のしくみとしての「連携協約」制度と「事務の代替執行」制度は現実的な提案と言える。

注

- (1) 新産業都市の指定をめぐるのは、「史上最大の陳情合戦」と形容されるほどの熾烈な陳情合戦が繰り広げられた。結局、15 地域が指定されたが、それだけでは足りずに、他に 6 地域が工業特別整備地域として指定された（佐藤，1963，pp. 30-32）。
- (2) テクノポリスは、1983 年 5 月公布のテクノポリス法（高度技術工業集積地域開発促進法）に基づいて、翌 84 年 3 月に長岡、富山、浜松など第一陣の 9 地域の開発計画承認が行われ、最終的には 26 地域が承認された。テクノポリスでは、企業と地元大学の連携・協力（産学協同）が試みられ、定着したことも特徴である（全国知事会，1990，p. 267）。
- (3) 青森県のむつ小川原地域は、二全総の大規模工業基地開発構想に基づいて、当初、石油精製と石油化学、火力発電を中心とした開発計画であったが、石油ショックによる原油価格の高騰の影響により崩壊した。それに代えて、通産省が青森県に要請したのは石油の備蓄基地としての役割であった。さらに、80 年代に入ると、原子力燃料サイクル施設に関する立地要請が電気事業連合会から出され、県は 1985 年にこの要請を受け入れた。その結果、むつ小川原地域では、その後も原子力に特化した開発が進められた（本間，1992，pp. 66-70）。
- (4) 近年、分権化は世界各国に共通して見られる現象であるが、分権化の目的は各国によって異なる。先進国では、分権化は民営化や規制緩和と並んで行政改革の一環として取り組まれている。その目的は、分権化を進めるほうが中央・地方間で効率的な行財政運営が行われることを期待しているからである。つまり、効率性の向上が目的となっている。一方、旧社会主義諸国や発展途上国では、従来の集権的・武断的政治手法からの脱却を目指して分権化に取り組んでいる。分権化を進めることが世界銀行などの国際的な金融機関からの融資を受ける条件にもなっている。つまり、民主化の推進が目的である。このように国によって分権化の目的は異なる（中邨，2003，p. 92）。
- (5) 1995 年から 2000 年にかけて地方分権推進委員会を中心に分権改革の具体案についての検討が行われ、2000 年 4 月 1 日に地方自治法が抜本的に改正され、地方分権改革は実現を見た（「第 1 次分権改革」と呼ばれる）。この間に検討され、実際に改革として実現した機関委任事務制度の廃止や必置規制の緩和、国の関

与のあり方などについては、80年代の行政改革の時代にすでに検討が行われていた。例えば、1983年7月1日に設置された第1次行革審は、「機関委任事務等に関する小委員会」（瀬島龍三小委員長）を設け、機関委任事務や国の関与の見直しについて検討した。同委員会は、その後、「地方行革推進委員会」と名前を変えて存続し、計73回の会合を重ね、中央・地方関係に関するより広範な問題について検討した（石見、2004、p.114）。

- (6) 第1次分権改革における機関委任事務制度の廃止について多くの先行研究がある。小論ではそれが主題ではないので、詳しくは触れないが、改革の当事者によるものを2つ紹介する。地方分権推進委員会で地域づくり部会長を務めた成田頼明は、機関委任事務制度の廃止は、第1次分権改革（特に中間報告）の目玉商品だったと述べている（成田、1997、p.129）。第1次分権改革および第2次分権改革を実質的にリードした西尾勝は、機関委任事務制度の全面廃止の効果として、条例制定の余地の拡大と法令解釈の余地の拡大の2つを挙げている。特に後者（法令解釈の余地の拡大）の効果が忘れられていると指摘した（西尾、2007、p.67）。
- (7) 上林の説明によると、ちなみに、2005年5月1日時点での臨時教員（常勤講師）は4万8339人、非常勤講師（時間講師）は3万5966人で非正規教員の合計は8万4305人であった（全教員に占める非正規率は12.3%）。つまり、2005年から2011年の間に非正規率は3.7%増えたことになる（上林、2013、p.6）。
- (8) 公立義務教育諸学校の学校編制及び教職員定数の標準に関する法律
- (9) 低炭素まちづくり計画策定支援については、補助事業者は地方自治体で補助率は2分の1、コーディネート支援、コア施設の移転促進（除却処分・緑地化）、緑地管理のための専門家派遣および活動等支援の3つについては、地方自治体および民間事業者に対する直接補助は2分の1、民間事業者に対する間接補助は3分の1。
- (10) 第30次地方制度調査会は、2011年8月24日に菅直人首相からの諮問を受け審議を始めた。諮問の内容は、①地方議会や住民自治のあり方について、②大都市制度のあり方について、③基礎自治体の行政体制のあり方についての3点であった。の中で最も早く取り組まれたのは①についてである。議会と長の関係や住民自治のさらなる充実に関する総務省による地方自治法改正案を専門小委員会で検討し、「地方自治法改正案に関する意見」を第2回総会で取りまとめ、同意見を踏まえた法案が国会に提出され、2011年9月5日に公布・一部施行された。次に審議されたのは②の大都市制度についてである。2012年12月20日の第26回専門小委員会において「大都市制度についての専門小委員会

中間報告」が取りまとめられた。続いて、③の点についても検討し、2013年6月11日の第36回専門小委員会および同月17日の第5回総会で「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」が取りまとめられた（寺田，2013，pp.10-11）。

- (11) 本文中で記した新たな広域連携に関する内容を除くと、主な点としては、a. 指定都市制度について、二重行政の解消を目指した都道府県からの事務移譲、b. 中核市と特例市の統合（中核市の指定要件を現行の特例市の要件である20万人以上に下げる）、c. 都区制度について、都から特別区へのさらなる事務移譲、d. 新たな大都市制度として、特別区制度の他地域への適用などについて提案した。
- (12) 法人の設立を必要としない簡便なしくみには、協議会、機関等の共同設置、事務の委託の3つがある。
- (13) 平成の大合併が始まる前の1998年に2770だった一部事務組合の数は、2012年には1546になった（横道，2013，p.12）。
- (14) 広域行政のあり方の変容の一例として、2011年の地方自治法改正により組合のしくみとして設けられていたが実際には用いられなかった全部事務組合と役場事務組合が制度として廃止された。また、地方開発事業団も制度として廃止された。さらに、2012年の地方自治法改正において、一部事務組合、協議会、機関等の共同設置についての脱退の手続が簡素化された（横道，2013，p.13）。
- (15) 1969年に設定された広域市町村圏では、3大都市圏を除く非都市部を対象にしたが、1977年に3大都市圏を対象にした大都市周辺広域行政圏が設けられた。以後、両者を総称して広域行政圏と呼ぶ（江村，1997，pp.228-237）。
- (16) 圏域の総合的、重点的整備の推進のため、県と圏域構成市町村が折半して、概ね10億円のふるさと市町村圏基金を造成し、その果実を活用して地域活性化のために各種ソフト事業を展開するというものであった。
- (17) 1992年制定の地方拠点都市法を根拠法とし、産業界機能の地方分散、全国配置の促進を目的とした。2006年4月時点で85か所が指定されていた。地方拠点都市地域は行政機構として一部事務組合、広域連合、協議会のいずれかの設置が義務づけられていた（姥浦・瀬田，2009，pp.69-70）。
- (18) 2014年度の新たな広域連携モデル構築事業（地方中枢拠点都市圏の形成）のうち、下関市・北九州市の事業は、県境を越えたシティリージョンの取り組みであり、外国人観光客誘致や東アジア経済交流の促進を内容とするものである。

参考文献

- 石見豊『戦後日本の地方分権』北樹出版 2004 年
- 上林陽治『非正規公務員という問題』岩波ブックレット 2013 年
- 江村興治「広域行政圏」伊藤祐一郎編『広域と狭域の行政制度』（新地方自治法講座⑩）ぎょうせい 1997 年
- 姥浦道生・瀬田史彦『人口減少社会における水平的機能分担型広域連携の実態と課題に関する研究』（平成 21 年度国土政策関係支援事業 研究成果報告書）2009 年
- 金井利之「第 30 次地方制度調査会の役割と今後の自治制度の方向性」『市政』2013 年 8 月号
- 佐藤竺「新産業都市のビジョンと現実 1」『法学セミナー』1963 年 12 月号
- 鈴木浩『日本版コンパクトシティ』学陽書房 2007 年
- 全国知事会編『地域政策と府県（自治制度研究会報告書）』1990 年
- 総合研究開発機構『選べる広域連携』2014 年
- 谷口守・肥後洋平「コンパクトシティを再考する」『土地総合研究』2013 年春号
- 田村秀『自治体崩壊』イースト新書 2014 年
- 寺田雅一「第 30 次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』の概要について」『市政』2013 年 8 月号
- 成田頼明『地方分権への道程』良書普及会 1997 年
- 中邨章『自治体主権のシナリオ』芦書房 2003 年
- 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会 2007 年
- 「日本経済新聞」2014 年 6 月 16 日
- 本間義人『国土計画の思想』日本経済評論社 1992 年
- 増田寛也編著『地方消滅』中公新書 2014 年
- 松永安光『まちづくりの新潮流』彰国社 2005 年
- 山下祐介『地方消滅の罨』ちくま新書 2014 年
- 横道清孝「時代に対応した広域連携のあり方について」『都市とガバナンス』第 20 号 2013 年